Parte general

Técnico de la Administración de la Seguridad Social

Tema 12: Relaciones entre el Gobierno y las Cortes Generales. El control parlamentario sobre las disposiciones del gobierno con fuerza de ley. El control parlamentario de la acción del Gobierno.

Colección Temarios, 2020

© Reservados todos los derechos de esta edición para SKR Preparadores S.L., 2020

Calle Covarrubias, 9, bajo izquierdo, 28010, Madrid

https://skr.es/

Queda rigurosamente prohibida cualquier forma de reproducción, distribución, comunicación pública o transformación total o parcial de esta obra sin el permiso escrito de los titulares de los derechos de explotación.

CONTENIDO

1. RELACIONES ENTRE EL GOBIERNO Y LAS CORTES GENERALES.....3

2. EL CONTROL PARLAMENTARIO SOBRE LAS DISPOSICIONES DEL GOBIERNO CON FUERZA DE LEY.....3

3. EL CONTROL PARLAMENTARIO DE LA ACCIÓN DEL GOBIERNO.....5

1. RELACIONES ENTRE EL GOBIERNO Y LAS CORTES GENERALES

El concepto actual de separación de poderes se vincula en la actualidad a la idea de control: control interno y mutuo entre los diversos poderes y control externo de su actuación ejercitado por los órganos jurisdiccionales. En el presente apartado vamos a analizar el control del Gobierno por parte del órgano parlamentario del Título V de la Constitución Española, en su doble vertiente de control-fiscalización y control-exigencia de responsabilidad. Únicamente apuntar que, como contrapartida al control parlamentario del Gobierno, la CE 1978 reconoce al Presidente del Gobierno la facultad de disolver las Cortes Generales.

2. EL CONTROL PARLAMENTARIO SOBRE LAS DISPOSICIONES DEL GOBIERNO CON FUERZA DE LEY

Si la ley es la categoría normativa básica del ordenamiento, la Constitución Española (CE) contempla también la existencia de otras normas que, sin ser leyes ni proceder de las Cortes Generales, tienen su mismo rango y fuerza. Tales normas se dictan en virtud de que se atribuyen al gobierno, quien las ejerce en supuestos tasados por la propia CE y sometido a un estricto control parlamentario, como corresponde a un órgano constitucional que no es el titular ordinario de la función legislativa.

Al ejecutivo tan solo le corresponde, en efecto, como potestad legislativa ordinaria, la potestad reglamentaria, que le habilita únicamente para dictar normas de rango inferior a ley. Sin embargo, por lo general, el gobierno cuenta, asimismo en todos los ordenamientos, con la posibilidad, más o menos excepcional, de dictar normas con fuerza de ley. El carácter extraordinario de esta potestad normativa no supone que se trate de algo insólito o que su uso no deba ser habitual. Tan solo se rodea del control parlamentario necesario para evitar que mediante tal colaboración se subvierta el mecanismo habitual de legislar o que el titular ordinario de la potestad legislativa, el Parlamento, no conserve la dirección de dicha función estatal.

Estas formas son el Real Decreto-Ley y el Real Decreto Legislativo.

El **Decreto-Ley** entra en vigor el día siguiente de su publicación. Ésta es, precisamente, la razón de su existencia. Ahora bien, sin perjuicio de otros controles, existe un control parlamentario de los mismos, que se realiza exclusivamente por el Congreso de los Diputados o por su Diputación Permanente.

Los Decretos-Leyes deben ser sometidos, en el plazo de los treinta días siguientes a su publicación, a debate y votación de la totalidad del Congreso. A este respecto, se plantea el problema de si el Congreso, por las razones que sean, no se pronuncia dentro de este plazo. La doctrina se encuentra dividida, pues, mientras que unos señalan que el decreto-ley perderá toda su vigencia, otros afirman, aplicando la teoría del silencio negativo, que ello supone un rechazo, una derogación del mismo.

Prescindiendo de este supuesto, donde la segunda tesis parece tener una mayor fundamentación, el Congreso de los Diputados puede adoptar las siguientes posturas:

- La convalidación del decreto-ley, que deja de ser una norma provisional y se integra plenamente en el ordenamiento, aunque conserva la misma denominación: la convalidación no altera la naturaleza del decreto-ley, pues si bien cede su carácter de provisionalidad, sigue siendo una norma o un acto con fuerza de ley, no una ley (SSTC 29/1982, 111/1983).
- La derogación del decreto-ley, que para algún autor no es tal, sino el vencimiento de la condición resolutoria a que está sujeto el decreto-ley desde su aprobación. En todo caso, el resultado negativo en la votación de convalidación produce la inmediata cesación de los efectos del decreto-ley y su desaparición del ordenamiento, pero no la anulación de los efectos producidos durante su vigencia.
- El acuerdo de tramitación como proyecto de ley, que sólo puede afectar, conforme al artículo 151.4 RC a los decretos-leyes convalidados

El procedimiento de convalidación se establece en el art. 151 de Reglamento del Congreso, que establece lo siguiente:

1. La inclusión en el orden del día de un decreto-ley podrá hacerse tan pronto como hubiera sido objeto de publicación en el Boletín Oficial del Estado.
2. El debate comienza con la exposición por un miembro del Gobierno de las razones que han obligado a la promulgación del decreto-ley.
3. El debate subsiguiente se realiza conforme a lo establecido para los debates de totalidad en el artículo 74.2 RC, con turnos a favor y en contra de quince minutos de duración, seguidos de la fijación de posición por los demás grupos parlamentarios en intervenciones que no excedan de diez minutos.

4. Concluido el debate, se procede a la votación de la convalidación del decreto-ley, entendiéndose los votos afirmativos a favor de aquélla y los negativos favorables a la derogación (151.3 RC). El acuerdo se alcanza por mayoría simple y se reduce a un sí o no sobre la totalidad del decreto-ley, sin que quepa introducir modificaciones en el mismo.
5. A continuación, el Presidente pregunta si algún grupo parlamentario desea que el decreto-ley se tramite como proyecto de ley, en cuyo caso la solicitud se somete a decisión de la Cámara (151.4 RC), asimismo por mayoría simple.
.6. El acuerdo de convalidación o derogación se publica en el Boletín Oficial del Estado (151.6 RC).

Respecto de la tramitación como proyecto de ley, el artículo 86.3 CE dispone que "durante el plazo establecido en el apartado anterior, las Cortes podrán tramitar (los decretos-leyes) como proyectos de ley por el procedimiento de urgencia".

De esta forma, se permite al Congreso (que ha visto limitada su capacidad de respuesta frente al decreto-ley a su convalidación o derogación) adaptar la regulación en él contenida a sus deseos, haciendo uso de su potestad legislativa ordinaria para introducir las modificaciones que considere oportunas en la regulación definitiva.

El problema planteado es si esta función es o no alternativa a las anteriores. El Art. 151 del Reglamento del Congreso parece optar por el carácter acumulativo. Nuestra jurisprudencia constitucional, en la STC de 31 de mayo de 1982, ha señalado que la práctica seguida hasta ahora ha consistido en proceder a la previa convalidación y luego a su posterior tramitación como proyecto de ley.

Los **Decretos-legislativos**, regulados en los artículos 82 y siguientes de la Constitución, son el resultado de una delegación legislativa, es decir de una transferencia de la potestad legislativa que, a favor de la Administración realiza el poder legislativo, de forma que la Administración pueda participar en la ordenación jurídica de la sociedad a través de una transferencia de ejercicio, aunque no de titularidad.

Debido a su consideración de normas con rango de ley y al hecho de ser delegadas por una ley ordinaria de las Cortes Generales, los decretos legislativos pueden ser objeto de un doble control: el control judicial y el control parlamentario. Por lo que se refiere a este segundo, parece presentar dos modalidades:

- Las fórmulas adicionales establecidas en las propias leyes de delegación, cuestión no fácil de precisar. El Reglamento del Congreso de los Diputados de 10 de febrero de 1982, establece que si, dentro del mes siguiente,

ningún diputado o grupo parlamentario formulara objeciones, se entiende que el gobierno ha realizado un uso correcto de la delegación. Si, por el contrario, se producen reparos la Mesa, lo remite la Comisión correspondiente cuyo dictamen será debatido en el Pleno con arreglo a los trámites del procedimiento legislativo ordinario.

- Mediante el intento, a través de una proposición de ley o de una enmienda, como señala el art. 84 CE, de oponerse a la delegación legislativa en vigor. A este respecto, se otorga al gobierno la facultad de oponerse a su tramitación, pudiendo en este sentido presentarse una proposición de ley para la derogación total o parcial de la ley de delegación. Parece que se establece una esfera reservada al gobierno sobre las materias que hayan sido objeto de la delegación, ya que su oposición a la proposición o enmienda supone la supresión de éstas. Sobre esta cuestión los reglamentos de las cámaras conceden un plazo de 10 días al gobierno para efectuar su oposición a la tramitación de las mismas, lo cual implica que no podrá efectuarse en cualquier momento del proceso legislativo, aunque si produce una suspensión de los plazos de éste hasta que se resuelva la cuestión.

3. EL CONTROL PARLAMENTARIO DE LA ACCIÓN DEL GOBIERNO

Los distintos instrumentos de control de las Cortes Generales al Gobierno son los siguientes:

A) El acceso del parlamentario a la información como forma de control

En primer lugar, el acceso a la información por parte de los parlamentarios debe incardinarse en la función de control. Según el artículo 109 CE, *"las Cámaras y sus Comisiones podrán recabar, a través de los Presidentes de aquéllas, la información y ayuda que precisen del Gobierno y de sus Departamento y de cualesquiera autoridades del Estado y de las Comunidades Autónomas".* Este acceso a la información se concreta en distintas formas de acceder a ella. En este sentido, los parlamentarios pueden:

- Previo conocimiento del respectivo Grupo Parlamentario, recabar los datos, informes y documentos que obren en poder del Gobierno y de las distintas Administraciones Públicas

- Solicitar la comparecencia de un miembro del Gobierno a fin de que ofrezca la información que se solicita sobre asuntos relacionados con sus respectivos Departamentos. También puede reclamar la presencia de autoridades y funcionarios públicos

En cuanto a los denominados "organismos públicos", esto es, las empresas públicas o entidades públicas empresariales a los que se encomienda la

gestión de servicios o producción de bienes de interés público, parece claro que también están sometidas al control parlamentario y, por tanto, a la obligación de dar información y comparecer. Así se desprende de la STC 177/2002, en virtud de la "conexión de la empresa con una Administración Pública".

B) Las preguntas, interpelaciones y mociones

Según el **artículo 111 CE**, "*el Gobierno y cada uno de sus miembros están sometidos a las interpelaciones y preguntas que se les formulen en las Cámaras. Para esta clase de debate los Reglamentos establecerán un tiempo mínimo semanal*".

La **pregunta parlamentaria** es el cauce habitual de control ordinario. Consiste en una demanda concreta, idónea para que los parlamentarios se informen, con un carácter público, sobre un determinado aspecto de la actividad gubernamental con una finalidad fiscalizadora de la actuación del ejecutivo. La información que se pretende recabar constituye, en ese sentido, un instrumento ordinario de control parlamentario, pues es su auténtica finalidad. Precisamente por ello, no serán admitidas las preguntas de exclusivo interés personal de quien las formula ni las que contienen una consulta estrictamente jurídica.

Se trata de un derecho individual del parlamentario, que se ejerce mediante su presentación por escrito en la Mesa del Congreso o ante la Presidencia del Senado.

Las preguntas pueden ser de tres tipos:

a*) Preguntas con respuesta oral en el Pleno*

Es la más interesante a efectos de control, pues las actuaciones del Pleno suelen tener una mayor difusión pública. Tras su formulación, contestará el Presidente del Gobierno o algún miembro de éste, produciéndose un breve debate entre el interpelante y el miembro del Gobierno, con réplica.

b) Preguntas con respuesta oral en la Comisión

Permiten un tiempo de sustanciación más amplio, pero, en su envés, tienen una menor repercusión pública. Pueden ser contestadas por los Ministros e incluso por los Secretarios de Estado

c) Preguntas con respuesta escrita

Son numerosísimas a lo largo de una legislatura. Según el artículo 190 del Reglamento del Congreso, *"la contestación por escrito a las preguntas deberá realizarse dentro de los veinte días siguientes a su publicación, pudiendo prorrogarse este plazo a petición motivada del Gobierno y por acuerdo de la Mesa del Congreso, por otro plazo hasta veinte días más"*. Suelen plantearlas los parlamentarios sobre asuntos muy específicos referidos a la circunscripción por la que han sido elegidos.

Las **interpelaciones** se diferencian de las preguntas en que podrán dar lugar a una moción en la que la Cámara manifieste su posición y, además, no se refieren a cuestiones concretas sino que se solicita una explicación a Gobierno sobre cuestiones de política general.

Son iniciativas presentadas por escrito ante la Mesa del Congreso por un parlamentario o un Grupo Parlamentario y se sustancian en el Pleno.

Como señala la propia Constitución, toda interpelación podrá dar lugar a una moción para que la Cámara manifieste su posición. Deberá presentarse por el Grupo Parlamentario al que pertenece el interpelante en el día siguiente a la sustanciación de aquella en el Pleno. La moción, una vez admitida por la Mesa, se incluirá en el orden del día de la siguiente sesión plenaria, realizándose su debate y votación de acuerdo con lo establecido para las proposiciones no de ley (artículo 184 del Reglamento del Congreso). La regulación en el Senado es muy similar a la descrita para el Congreso, aunque son presentadas por los senadores de forma individual y se dirigen al Presidente de la Cámara.

C) Las resoluciones y proposiciones no de ley

Son actos parlamentarios a través de los cuales la Cámara expresa su posición sobre una determinada cuestión. La resolución es un acuerdo o toma de posición de la Cámara ante una cuestión concreta. La proposición no de ley es una iniciativa a través de la cual se formula una propuesta de resolución de la Cámara, normalmente presentada por la oposición.

D) Las Comisiones de Investigación parlamentarias

Hacemos ahora un tratamiento específico de las Comisiones de Investigación en cuanto pueden constituir un instrumento de control autónomo y de especial importancia, de la actuación gubernamental.

A ellas se refiere el **artículo 76 CE**, el cual establece

"1. El Congreso y el Senado y, en su caso, ambas Cámaras conjuntamente pueden nombrar Comisiones de Investigación sobre cualquier asunto de interés público. Sus conclusiones no serán vinculantes para los tribunales, ni afectarán a las resoluciones judiciales, sin perjuicio de que el resultado de la investigación sea comunicado al Ministerio Fiscal para el ejercicio, cuando proceda, de las acciones oportunas.

2. Será obligatorio comparecer a requerimiento de las Cámaras. La Ley regulará las sanciones que puedan imponerse por incumplimiento de esta obligación".

De este artículo, y de su desarrollo en los Reglamentos de las Cámaras, se desprenden los caracteres fundamentales de las Comisiones de Investigación, que se pueden sistematizar del siguiente modo:

- La decisión de crear la Comisión corresponde al Congreso y al Senado, por separado o ambas Cámaras conjuntamente.

- El objeto de la Comisión puede ser cualquier asunto de interés público. Conviene resaltar aquí que las Comisiones de Investigación se crean para realizar una labor concreta y, por tanto, tienen un carácter temporal. Concluyen cuando han realizado su misión y, en todo caso, al concluir la legislatura. En este sentido son también ocasionales.

- La comparecencia a requerimiento de una Comisión de Investigación es obligatoria. Para hacer efectiva esta obligación, la Ley Orgánica 5/1984 de comparecencia ante las Comisiones de Investigación del Congreso y del Senado o de ambas Cámaras establece el modo de efectuar el requerimiento de comparecencia, en la forma y por el procedimiento establecido en los reglamentos parlamentarios, y el Código Penal tipifica como delito de desobediencia la incomparecencia en una Comisión de Investigación.

- Las conclusiones alcanzadas por la Comisión de Investigación deberán plasmarse en un Dictamen que será discutido y aprobado en el Pleno de la Cámara. Serán publicados en el Boletín Oficial de las Cortes Generales y comunicadas al Gobierno.

- Finalmente, por lo que respecta a su relación con el Poder Judicial, sus conclusiones no serán vinculantes para los tribunales, ni afectarán a las resoluciones judiciales. De esta manera se garantiza la independencia judicial. Si bien, se reconoce la posibilidad de comunicar al Ministerio Fiscal el resultado de la investigación para el ejercicio, cuando proceda, de las acciones oportunas.

La exigencia de responsabilidad política al Gobierno

El control-exigencia de responsabilidad política tiene una naturaleza distinta al control-fiscalización analizado anteriormente. Pretende la caída del Gobierno una vez constatado que se ha quebrado la relación de confianza establecida en el acto de investidura.

A) La cuestión de confianza

El sentido constitucional de la cuestión de confianza es la renovación de la confianza parlamentaria en el Presidente del Gobierno. Constituye así una manifestación típica del parlamentarismo racionalizado, pues cuenta con los dos rasgos que lo caracterizan: pretende garantizar la estabilidad gubernamental y formaliza el mecanismo de exigencia de responsabilidad política.

Nuestra Constitución recoge la cuestión de confianza en su artículo 112 conforme al cual *"el Presidente del Gobierno, previa deliberación del Consejo de Ministros, puede plantear ante el Congreso de los Diputados la cuestión de confianza sobre su programa o sobre una declaración de política general. La confianza se entenderá otorgada cuando vote a favor de la misma la mayoría simple de los diputados".*

Para tener presentes todos los elementos jurídico-constitucionales que debemos interpretar procede reseñar también el artículo 114.1 CE según el cual *"si el Congreso niega su confianza al Gobierno, éste presentará su dimisión al Rey, procediéndose a continuación a la designación de Presidente del Gobierno según lo dispuesto en el artículo. 99 CE".*

Tal y como se desprende de este artículo, la legitimación para plantear la cuestión se reconoce exclusivamente al Presidente del Gobierno, previa deliberación del Consejo de Ministros. Esa deliberación previa es constitucionalmente obligada pero no es vinculante para el Presidente, que adopta discrecionalmente la decisión.

El objeto de la cuestión viene establecido también en el artículo 112 CE. La cuestión puede versar sobre el programa del Gobierno o sobre una decisión de política general, supuestos lo suficientemente amplios como para dar cabida a cualquier posibilidad.

Finalizado el debate, la confianza será sometida a votación pasadas, necesariamente, **veinticuatro horas** desde la presentación de la cuestión. La confianza se considera otorgada cuando el Presidente obtiene el apoyo de la **mayoría simple** de los diputados.

Otorgada la confianza, la situación no se altera, pero si por el contrario se le deniega la confianza solicitada, el Gobierno presentará su dimisión al Rey, procediéndose a la designación del Presidente del Gobierno según lo dispuesto en el artículo 99 CE.

Este instrumento de ratificación de la confianza parlamentaria y exigencia de responsabilidad política apenas ha sido utilizado.

B) La moción de censura constructiva

El artículo 113.1 CE señala que "*el Congreso de los Diputados puede exigir la responsabilidad política del Gobierno mediante la adopción por* **mayoría absoluta** *de la moción de censura".* El artículo 114.2 CE completa esta previsión al indicar que "*si el Congreso adopta una moción de censura, el Gobierno presentará su dimisión al Rey y el candidato incluido en aquella se entenderá investido de la confianza de la Cámara a los efectos previstos en el artículo 99. El Rey le nombrará Presidente del Gobierno".*

La moción de censura se configura en nuestro ordenamiento como el único cauce que permite al Congreso, a partir de su propia iniciativa, exigir

responsabilidad política al Gobierno, en la persona de su Presidente. En cualquier caso, la racionalización del parlamentarismo, vinculado a una estabilidad política que suele confundirse con la estabilidad gubernamental, encuentra aquí su máxima expresión, manifestada en dos rasgos de esta institución constitucionalmente previstos:

- Se exige la mayoría absoluta para considerar aprobada la moción de censura.

- Debe incluirse en la moción un candidato alternativo que resulta automáticamente investido como Presidente del Gobierno. Se pretende evitar con ello que la exigencia de responsabilidad política genera inestabilidad. Por ello se denomina moción de censura constructiva.

El procedimiento previsto en nuestro ordenamiento para interponer la moción de censura está regulado en el artículo 113 CE y en el artículo 175 Reglamento del Congreso, pudiendo sistematizarse de la siguiente forma:

Requisitos:

a) Se presenta mediante escrito dirigido a la Mesa del Congreso
b) Se precisa un número mínimo de firmas para presentarla, concretado en una décima parte de los miembros del Congreso
c) Debe incorporarse una motivación de la moción, cuya finalidad principal es dar a conocer las causas que llevan a su presentación
d) Debe incluirse un candidato alternativo, que ha de aceptar previamente su condición de candidato
e) La moción puede presentarse en cualquier momento de la legislatura y retirarse antes de ser votada

Tramitación parlamentaria:

a) La moción se admite a trámite por la Mesa del Congreso, que se limita a comprobar que contiene los requisitos exigidos por la Constitución y el Reglamento
b) La admisión a trámite suspende la facultad del Presidente para disolver el Parlamento
c) En los **dos primeros días** es posible la presentación de mociones alternativas, con signatarios distintos, otro candidato y, acaso, otra motivación, aunque nada impide que sea la misma

Debate parlamentario:

a) El debate parlamentario se inicia cuando señale la Presidencia, transcurridos dos días desde la presentación

b) El debate tiene una primera fase en la que interviene un defensor de la moción sin límite de tiempo y el candidato, también sin límite de tiempo. Llama la atención que en esta primera fase no se dé entrada al Presidente cuestionado, que, no obstante, puede intervenir en cualquier momento

c) Tras la intervención del candidato, pueden intervenir representantes de los Grupos Parlamentarios por un tiempo de 30 minutos, produciéndose luego réplicas de 10 minutos

d) En el caso de varias mociones alternativas, corresponde al Presidente de la Cámara decidir si se tramitan conjunta o separadamente

Votación de la moción o mociones:

La moción no podrá ser votada hasta que transcurran **cinco días desde su presentación**. Es lo que se ha denominado "periodo de enfriamiento". En la votación única se exige **mayoría absoluta de los miembros del Congreso**.

Efectos jurídicos de la moción:

Si la moción es aprobada, el Gobierno está obligado a presentar su dimisión al Rey de manera inmediata y se produce la investidura automática del candidato. El Rey firma el Decreto de nombramiento que es refrendado por el Presidente del Congreso.

Si la moción es derrotada, el Presidente recobra la potestad de disolución y los signatarios no pueden presentar otra durante el mismo periodo de sesiones.